

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

<b>論題</b>	拡大する基金への予算措置と補正予算 ～令和2年度補正予算による予算措置～
<b>著者 / 所属</b>	藤井 亮二 / 予算委員会調査室
<b>雑誌名 / ISSN</b>	経済のプリズム / 1882-062X
<b>編集・発行</b>	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
<b>通号</b>	205号
<b>刊行日</b>	2021-10-7
<b>頁</b>	53-70
<b>URL</b>	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202120503.pdf">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202120503.pdf</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

# 拡大する基金への予算措置と補正予算

## ～令和2年度補正予算による予算措置～

予算委員会調査室 藤井 亮二

### 《要旨》

国の補助金等による基金は平成25年度から透明化が図られている。予算各目明細書等を使って基金に対する予算措置を分析すると、令和2年度中の財政支出が突出している。新型コロナウイルス感染症対策への対応もあるが、経済構造の転換など中長期的な取組を補正予算で措置したことが大きな要因である。

補正予算によって大規模な基金を造成することが適切であるのか。補正予算によって中長期的な課題に取り組み、その手段として基金を用いることに財政法が規定する「緊要」性との整合性をどう考えるのか。大型経済対策に伴って増大する基金や当初予算で定期的に積み増しを図る基金は適切であるのかなどの問題が顕在化し、基金造成に対するハードルが低下していることが懸念される。

### はじめに

令和2年度一般会計第3次補正予算に、いわゆるグリーンイノベーション基金の新規造成費2兆円を始めとして、多くの基金の新規造成のための経費や既存基金への積み増しのための経費が計上された。基金はいったん造成されると毎年度の国会の議決を経ることなく複数年度にわたる支出が可能であって、弾力的な支出を行いやすい反面、財政民主主義による統制が効きにくい。

近年は新型コロナウイルス感染症対策や経済構造の転換などの長期的対策を含む経済対策が相次いで策定され、基金の新規造成及び積み増しも経済対策の一つの手法として重要な役割を担っている。しかし、個別の基金の規模や機能などは予算編成や予算審議の過程で明らかになることが多いものの、基金の全体像や特性はほとんど議論されることはない。

本稿は予算各目明細書等を使い、基金の現状や規模等を明らかにし、基金が拡充されたことによる課題を検討するものである。

## 1. 基金とは

### (1) 国の補助金等による基金

一般的な「基金」は「一定の目的のために積み立て、または準備しておく資金。また、その運用機関にもいう。」<sup>1</sup>と定義付けされる。しかし本稿が対象とする基金は、財政政策を検討する上で対象となる「独立行政法人、公益法人等や地方公共団体が、国から交付された補助金等を原資として、特定の用途に充てるため、他の財産と区分して保有する金銭。」<sup>2</sup>である。

基金の法的根拠を確認しておきたい。基金は補助金等を支出する年度の国の予算に計上されることによって新規に造成される、あるいは既存の基金への積み増しが行われる。当該予算の国会による議決を受けて事業実施主体への支出が行われることとなり、基金の造成又は積み増しに当たっては、財政法令上の規定は必要とされていない。ただし、地方公共団体のように、基金造成のための補助金を受ける側に条例等の根拠が必要な場合がある。

基金に法的根拠がなく、運用が様々であり、また名称も必ずしも基金と付されているものばかりではなかったことから、その起源を解明することは困難であり、政府でさえ「かなり古くから基金という仕組みが利用されている」<sup>3</sup>というにとどまっている。

基金という仕組みが国会で取り上げられ、政策課題として議論されたのは、戦後しばらくした昭和 33 年度予算編成において計上された 1 資金 5 基金を巡る国会審議が初めてであろう<sup>4</sup>。

### (2) 基金が多用された 3 回の時期

基金の実態がわかるようになったのは、平成 25 年度からである。それまでは基金への大規模な予算措置が疑義をもたれ、予算の規模や支出の適正性、基金事業活動の透明性などが国会で取り上げられて、政府の答弁などを通して実態の一部が初めて示される<sup>5</sup>に過ぎなかった。

基金の規模や財政資金の流れなどが不透明な状況の中で、新規の基金造成や既存基金への大規模な積み増しが顕著となって国会で議論されたことは、俯瞰

---

<sup>1</sup> 新村出編『広辞苑第 5 版』（岩波書店、平成 10 年）。

<sup>2</sup> 財政制度等審議会財政制度分科会「資料 3：基金等関係資料」（財務省主計局）（平成 26 年 10 月 20 日）。

<sup>3</sup> 第 186 回国会参議院予算委員会会議録第 14 号（平 26. 3. 19）13 頁の麻生財務大臣答弁。

<sup>4</sup> 詳しくは、拙著「基金制度の沿革と課題（1）」『立法と調査』参議院事務局企画調整室（2015. 7）No. 366 を参照。

<sup>5</sup> 「衆議院議員細野豪志君提出平成 21 年度第 1 次補正予算及びこれに関連する経済財政問題に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質 171 第 334 号、平 21. 5. 1）等。

すると3回あると考えられる<sup>6</sup>。国会の議論が盛んになって、基金の状況が明らかになった時期を整理しておく（図表1）。

図表1 基金の新規造成、積み増しが顕著となった時期

	バブル期	リーマン・ショック直後	平成24年の政権交代期
予算	平成元年度補正	平成20年度第2次補正、21年度第1次補正	平成24年度補正、25年度補正
背景	バブル経済による自然増収	リーマン・ショック後の経済対策	円高・デフレ不況からの脱却、消費税引上げ等への経済対策
主な基金	芸術文化振興基金500億円、長寿社会福祉基金700億円、農山漁村振興基金500億円、中小商業活性化基金260億円 等	ふるさと雇用再生特別基金2,500億円、緊急人材育成・就職支援基金7,000億円、介護職員の処遇改善等のための基金4,773億円 等	円高・エネルギー制約対策のための先端設備等投資促進基金2,000億円、住宅市場安定化対策給付基金1,600億円、緊急雇用創出事業臨時特例基金1,540億円 等
国会議論の主な論点	・財政規律の緩んだ予算編成 ・補正予算編成の「緊要」性の要件	・複数年度の予算執行を可能にする意義 ・単年度主義の原則を定める憲法との関係 ・内容・枠組が詰められないまま、基金が予算に計上	・補正予算に計上すべき緊急性 ・基金に関する法的根拠 ・基金に対する需要と未執行分の国庫への返納

（出所）筆者作成。

第1回目は昭和61年から平成3年のバブル経済の時期である。バブル経済による自然増収を背景に、芸術文化振興基金500億円や長寿社会福祉基金700億円などの新規造成が行われ、財政規律を軽視した予算編成の在り方や、財政法第29条に規定する補正予算編成の要件である「緊要」性の観点からの問題が指摘された。

第2回目は平成20年のリーマン・ショック直後の時期である。「100年に一度」と言われた金融危機の中において、深刻化した雇用問題への対応は重要な政策課題であった。平成20年10月の「生活対策」や21年4月の「経済危機対策」に基づくそれぞれの補正予算にはふるさと雇用再生特別基金2,500億円や緊急人材育成・就職支援基金7,000億円などの予算が計上された。国会では内容や執行の枠組が固まらないままに計上したものが少なくない<sup>7</sup>などの指摘が行われている。

第3回目は平成24年12月の民主党から自公政権への政権交代後の時期である。第46回衆議院議員総選挙を受けて発足した第2次安倍内閣は、機動的な財政出動を掲げ、円高・デフレ不況からの脱却を目指して平成25年1月、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を策定し、一般会計補正予算追加額12.3兆円の平成24年度補正予算を国会に提出した。「成長による富の創出」などを重点施策として掲げたことから耐震・環境不動産支援基金350億円など官民ファンドのための予算が計上されている。また、平成26年4月の消費税率5%から

<sup>6</sup> 詳しくは、拙著「基金制度の沿革と課題(2)」『立法と調査』参議院事務局企画調整室(2015.8) No. 367を参照。

<sup>7</sup> 第171回国会衆議院予算委員会議録第24号32頁(平21.5.7)。

8%への引上げを受けた消費の反動減による景気の落ち込みを懸念し、併せて持続的な成長の達成を図るために、平成25年12月、「好循環実現のための経済対策」をまとめ、平成25年度補正予算を編成した。政府は、迅速な財政支出ができるように基金に対する予算を計上した<sup>8</sup>と説明し、住宅市場安定化対策給付基金1,600億円の新規造成や緊急雇用創出事業臨時特例基金への1,540億円の追加などが予算措置されている。国会では毎年度の補正予算による基金への積み増しが常態化している<sup>9</sup>ことや緊急性に疑問がある積み増しが行われている<sup>10</sup>こと、基金を律する法整備の必要性<sup>11</sup>などが議論されている。

## 2. 基金の透明性確保が図られた以降の時期

基金が多用された3回の時期を振り返ってきた。この頃までは統一的な基準や根拠によって基金の現状が明らかにされておらず、国会の政府答弁や閣議決定した質問主意書の答弁書による以外は基金の実態を知るすべはなかった。

国会で取り上げられた基金の安易な造成に対する見方は厳しさを増し、会計検査院の「会計検査の基本方針」にも初めて盛り込まれることとなった<sup>12</sup>。

第2次安倍内閣が発足し、民主党政権が決定した「行政事業レビュー（国丸ごと仕分け）の実施について」（平23.6.7閣議決定）を廃止し、新たに「行政事業レビューの実施等について」（平25.4.5閣議決定）を決定して、多くの問題が指摘されてきた基金に関する透明性の確保への取組が始まった。平成26年10月には、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令（昭和30年政令第255号）が改正<sup>13</sup>されて基金事業の性質の明確化等が図られるようになり、網羅的・統一的に基金の現状が分かるようになった。平成26年度補正予算以降に編成された予算各目明細書の積算内訳には、当該補助金等が基金造成を目的としたものである場合には括弧書きで「基金造成費」と明記されるようになった。また、平成25年度分からの基金シート作成も行われるようになったのである。こうした資料を参考に、当初予算及び補正予算による基金への予

<sup>8</sup> 参議院議員小林正夫君提出基金に対する予算措置に関する質問に対する答弁書（内閣参質189第164号、平27.6.22）。

<sup>9</sup> 第186回国会衆議院予算委員会議録第3号35頁（平26.2.3）等。

<sup>10</sup> 第186回国会参議院予算委員会議録第3号40頁（平26.2.6）等。

<sup>11</sup> 第186回国会参議院予算委員会議録第14号14～15頁（平26.3.19）等。

<sup>12</sup> 会計検査院「平成22年次会計検査の基本方針」（平21.9.4策定）に、初めて「補助金等によって造成された基金等の資産、剰余金等の状況」について積極的に取り上げるように努めることが加えられた。以後、「令和4年次会計検査の基本方針」（令3.9.7検査官会議了承）に至るまで、毎年の「会計検査の基本方針」に「基金」が特記されている。

<sup>13</sup> 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令の一部を改正する政令（平成26年政令第341号）。

算措置額<sup>14</sup>を整理する（図表2）<sup>15</sup>。

図表2 予算各目明細書等による基金に対する予算措置額

(単位:億円)

	平成24年度	平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度			平成29年度	
	補正	当初	補正	当初	補正	当初	補正	当初	2次補正	3次補正	当初	補正
一般会計	15,058	2,655	9,261	7,383	2,265	3,342	3,936	3,331	1,322	475	4,766	2,050
特別会計	860	10,137	2,970	6,779	2,592	6,775	945	5,276	1,985	—	3,077	—
計	15,918	12,792	12,232	14,163	4,857	10,117	4,881	8,607	3,307	475	7,843	2,050

(単位:億円)

	平成30年度			令和元年度		令和2年度				令和3年度
	当初	1次補正	2次補正	当初	補正	当初	1次補正	2次補正	3次補正	当初
一般会計	3,428	101	2,883	4,405	2,996	6,003	12,182	15,184	49,226	4,105
特別会計	2,421	—	—	2,192	203	1,120	—	—	38	1,215
計	5,849	101	2,883	6,597	3,199	7,123	12,182	15,184	49,263	5,319

（出所）平成24年度補正予算は第183回国会参議院予算委員会会議録第5号11～12頁（平25.2.21）の麻生財務大臣答弁、平成25年度当初予算から平成26年度当初予算は「参議院議員小林正夫君提出基金に対する予算措置に関する質問に対する答弁書」（内閣参質189第164号、平27.6.22）、平成26年度補正予算以降は各年度予算各目明細書より作成。

平成24年度補正で1兆5,918億円、平成25年度補正で1兆2,232億円が措置された基金の拡充は、平成26年度補正で4,857億円と落ち着きを見せることになる。「経済財政運営と改革の基本方針2014」（平26.6.24閣議決定）において新規造成や既存基金への積み増しを抑制する方針<sup>16</sup>が示されたほか、麻生財務大臣によると、行政改革推進会議の「秋のレビュー」の指摘への対応と基金の再点検について」（平26.11.28）が基金点検のルール<sup>17</sup>をまとめたことがその理由であると説明されている<sup>18</sup>。

平成26年度から令和元年度までの基金に対する予算措置が安定していた時期を振り返り、次に突出するほどに財政規模が拡大した令和2年度の状況について述べたい。

<sup>14</sup> 基金への予算措置はこれ以外に、予備費で基金の造成が行われている場合もある。

<sup>15</sup> 原則として予算各目明細書に「基金造成費」と記載されるようになったが、記載がなくとも各府省庁が国会提出資料等に基金造成のための経費として含めているものもある。その場合は便宜、基金造成のための経費とした。

<sup>16</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2014」に、「基金は、利点もある一方で、執行管理の困難さも指摘されていることから、その創設や既存基金への積み増しについては、財政規律の観点から、厳に抑制する」との方針が示された。

<sup>17</sup> 基金の点検に当たっては、次の3つ以外の事業については基金方式によることなく実施できないかを検討するとされた。①不確実な事故等の発生に応じて資金を交付する事業、②資金の回収を見込んで貸付け等を行う事業、③事業の進捗が他の事業の進捗に依存するもの。

<sup>18</sup> 第189回国会衆議院予算委員会会議録第2号45頁（平27.1.29）の麻生財務大臣の答弁。

## （１）平成 26 年度から令和元年度の安定期

平成 26 年度補正予算以降に編成された予算に関しては、基金の透明性が向上したことから詳細に分析することができる。平成 26 年度から令和元年度までの 6 年間はある程度安定した予算措置が行われた。一般会計を見ると当初予算で 3,000 億円から 5,000 億円程度の予算措置が行われ、補正予算で 2,000 億円から 4,000 億円程度が追加されている。

特別会計はこの間、東日本大震災復興特別会計による予算措置が 99%程度を占めている。東日本大震災復興交付金基金<sup>19</sup>、帰還環境整備交付金基金<sup>20</sup>、福島県民健康管理基金（除染対策事業）<sup>21</sup>などが主なものであり、多くが当初予算で対応されている。それ以外はエネルギー対策特別会計が支出する地域低炭素化出資事業基金<sup>22</sup>などである。

## （２）令和 2 年度補正予算における突出した基金の活用

基金が多く新規造成され、あるいは積み増しが行われて予算規模が突出したのが令和 2 年度である。これまでにないほどの大規模な補正予算が編成され、一般会計当初予算 102.7 兆円の 8 割近くが追加歳出額として計上された（図表 3）。リーマン・ショックや東日本大震災の時ですえ、補正予算の追加歳出は 20 兆円程度であったのに対して、令和 2 年度中の第 3 次補正予算までで 79.4 兆円が追加して支出されている。

令和 2 年度中にこれだけの補正予算の追加編成が行われた要因は、新型コロナウイルス感染症が令和 2 年に入って急速に拡大したことによるものである。令和 2 年度第 1 次補正は「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（令 2.4.7 閣議決定、令 2.4.20 変更の閣議決定<sup>23</sup>）を実施するために編成され、治療薬やワクチン開発、中小事業者等の資金繰り対応の経費が計上された。第 2 次補正は中小事業者等の資金繰り対応の強化が図られたほか、医療提供体制等を拡充するための交付金や弾力的に支出できる新型コロナウイルス感染症対策予備費などを含んでいる。第 3 次補正は、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のため

<sup>19</sup> 震災の被災地域における集団移転等の復興地域づくりに必要となる事業などのための基金。

<sup>20</sup> 避難住民の早期帰還の促進、地域の再生加速化などのための基金。

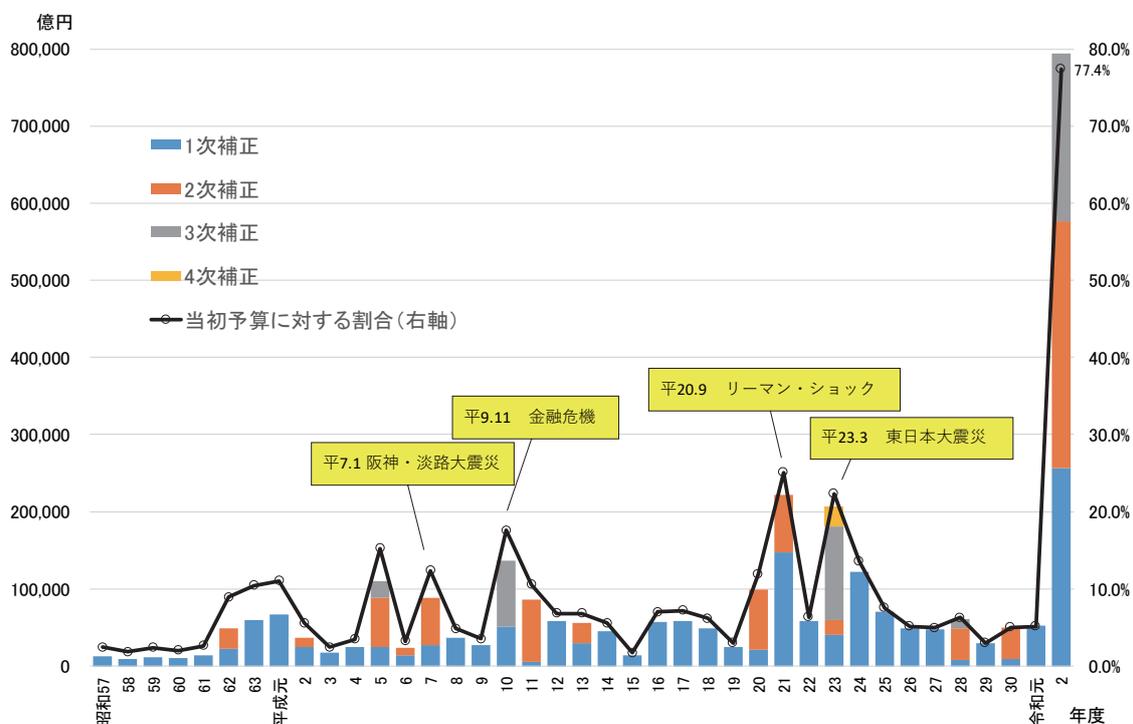
<sup>21</sup> 福島第一原子力発電所の事故により生じた放射性物質の除去などのための基金。

<sup>22</sup> 低炭素化プロジェクト実施のための基金であり、平成 27 年度から令和 3 年度までの各年度の当初予算にそれぞれ 46 億円、60 億円、48 億円、48 億円、46 億円、48 億円、48 億円が計上されている。

<sup>23</sup> 当初は一定の制限を設けた上で 1 世帯 30 万円の生活支援臨時給付金（仮称）予算を計上していたが、全ての国民に一律 10 万円を支給する特別定額給付金に差し替える閣議決定のやり直しが行われた。

の総合経済対策」(令 2.12.8 閣議決定)を実施するものであって、感染症の拡大防止、経済構造の転換、国土強靱化を3本柱としている。

図表3 一般会計補正予算(追加歳出額)の推移



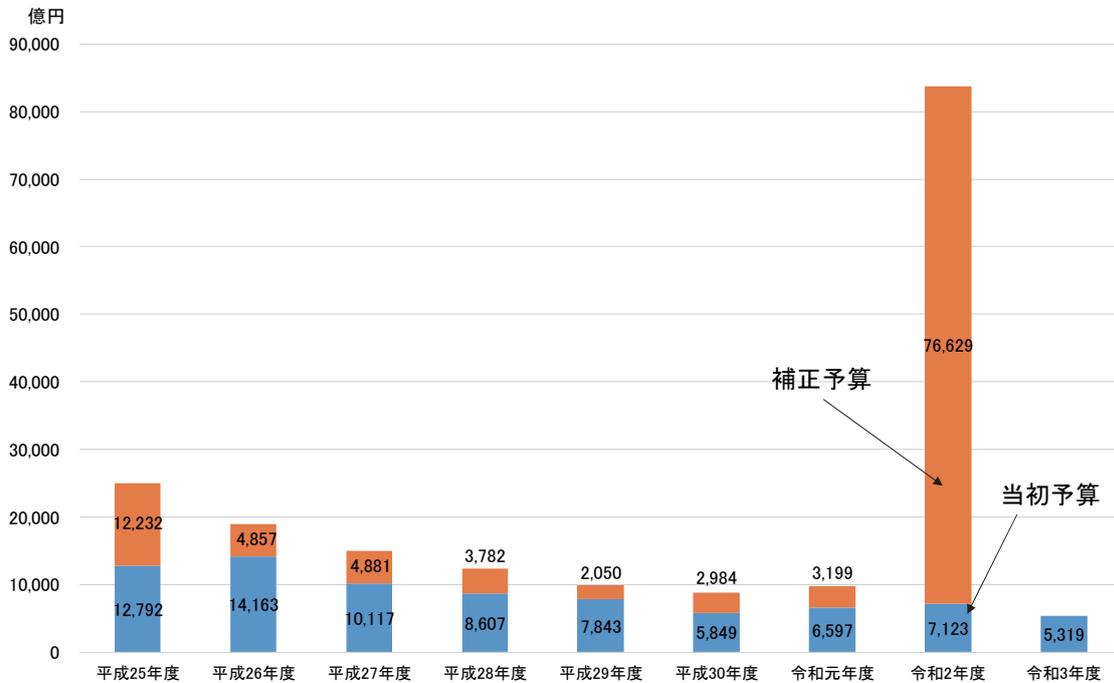
(出所) 財務省「予算の説明」より作成。

補正予算の追加歳出額がかつてないほど増加したのと足並みを合わせるように、基金に対しても突出した予算措置が行われている。図表2の予算措置を図示すると、より明確に分かる(図表4)。令和2年度補正予算による予算措置は7兆6,629億円に達していて、補正だけで毎年度の当初予算と補正予算の合計を大きく上回っている。

令和2年度の補正予算編成は、新型コロナウイルス感染症の拡大防止と医療提供体制の整備のために、そして雇用の維持と事業の継続を主な目的として行われた。国民の命と安全を守り、国民生活の基盤を確保するために必要不可欠な政策であったことは間違いない。まさに、財政法第29条に規定する「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となつた経費」を多く含んでいる補正予算であったと言えるであろう。しかし、全てが「緊要」性の要件を満たしていたと考えられるかは疑問である。国土強靱化推進や大学ファンドの創設、脱炭素化に向けた基金創設などが計上されていて、翌年度の当初予算に入

れるべき予算が補正予算に組み込まれているとの指摘<sup>24</sup>が国会の予算審議では行われている。

図表4 基金に対する予算措置（一般会計＋特別会計）



（出所）平成25年度当初予算から平成26年度当初予算は「参議院議員小林正夫君提出基金に対する予算措置に関する質問に対する答弁書」（内閣参質189第164号、平27.6.22）、平成26年度補正予算以降は各年度予算各目明細書より作成。

第1次から第3次までの補正予算において、基金に対して大規模な予算措置が行われている（図表5）。その規模は当初予算を大きく上回るものである。当初予算で計上された規模を超える予算が補正予算で追加措置されたことはほとんど例がない。具体的に、各補正予算の基金に対する予算措置を見ていく。

令和2年度当初予算では7,123億円が基金に対する予算措置として計上され、同第1次補正で1兆2,182億円が追加された。第1次補正予算は「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」を実施するために、新年度に入って間もない4月7日に閣議決定された<sup>25</sup>。新型コロナウイルス感染症基金の制度融資利子補

<sup>24</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第2号49頁（令3.1.28）。

<sup>25</sup> 令和2年度第1次補正予算は4月7日に閣議決定されたものの、生活支援臨時給付金（仮称）を取り下げて特別定額給付金を計上する内容変更を行い、4月20日に閣議決定をやり直した。閣議決定後、国会提出前に閣議決定をやり直した例は補正予算としては初めて。当初予算の閣議決定やり直しは平成2年度予算、平成22年度予算及び平成31年度予算の3回ある。

給 7,025 億円と特別利子補給 943 億円の新規造成、経営安定関連保証等特別基金の積み増し 1,786 億円など中小企業者等の資金繰り支援を主な内容としている。その他、新型コロナウイルス感染拡大に伴うサプライチェーンの停滞に対応して生産拠点の国内回帰を促す国内投資促進基金 2,200 億円の新規造成など、1兆2,182 億円が予算措置された。

図表5 令和2年度各補正予算において予算措置される基金

(単位:億円)				(単位:億円)						
	第1次	第2次	第3次		第1次	第2次	第3次			
一般 会計	デジタル基盤改革支援基金	-	-	1,788	一般 会計	水産業競争力強化基金	-	-	150	
	革新的情報通信技術研究開発推進基金	-	-	300		資源管理・漁業革新推進基金	-	-	63	
	東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金(開催準備)	-	-	150		中堅外食事業者資金融通円滑化基金	11	-	-	
	東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金(感染症対策)	-	-	560		食品等流通合理化対策債務保証事業基金	11	-	-	
	ホストタウン等新型コロナウイルス感染症対策基金	-	-	127		廃炉・汚染水対策基金	-	-	167	
	創発的研究推進基金	-	-	307		経営安定関連保証等特別基金	1,786	2,825	7,837	
	特定B型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金	-	-	34		認定支援機関による経営改善計画策定支援補助金により造成された基金	48	-	-	
	安心子ども基金	-	-	370		ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発基金	-	-	900	
	革新的研究開発推進基金	-	500	-		国内投資促進基金	2,200	-	2,108	
	ワクチン生産体制等緊急整備基金	-	1,377	1,200		新型コロナウイルス感染症基金(制度融資利子補給)	7,025	8,102	-	
	漁業経営安定対策基金	102	-	425		新型コロナウイルス感染症基金(特別利子補給)	943	2,380	-	
	韓国・中国等外国漁船操業対策基金	-	-	40		カーボンニュートラルに向けた革新的な技術開発に対する継続的な支援を行う基金	-	-	20,000	
	沖縄漁業基金	-	-	30		南海トラフ巨大地震に備えた亜炭鉱跡対策基金	-	-	72	
	野菜生産出荷安定資金	56	-	-		事業再構築促進基金	-	-	11,485	
	産地パワーアップ事業基金	-	-	50		住宅市場安定化対策給付基金	-	-	777	
	畜産・酪農収益力強化総合対策基金	-	-	264		災害廃棄物処理基金	-	-	4	
	担い手経営発展支援基金	-	-	17		特別 会計	先端設備等導入促進補償制度推進基金	-	-	38
						計	12,182	15,184	49,263	

(出所)「予算各目明細書」より作成。

第2次補正で1兆5,184 億円が追加された。その重点は中小事業者等の資金繰り支援の対応に置かれている。例えば、新型コロナウイルス感染症基金の制度融資利子補給と特別利子補給にそれぞれ8,102 億円と2,380 億円、経営安定関連保証等特別基金の積み増しに2,825 億円の計1兆3,307 億円が充てられている。基金に関する予算措置額の87.6%が資金繰り支援への対応である。その他は国内での新型コロナワクチンの生産体制を整備するワクチン生産体制等緊急整備基金1,377 億円の新規造成、ワクチン開発推進事業のための革新的研究開発推進基金500 億円である。

第3次補正では4兆9,263 億円が追加された。第3次補正は、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」(令2.12.8閣議決定)を実施す

るためのものである。

図表6 補正予算等に占める基金の予算措置

(単位:億円)

	令和2年度当初予算	令和2年度一般会計補正予算			
		第1次	第2次	第3次	計
一般会計歳出追加額 a	1,026,580	256,914	319,134	218,353	794,401
基金に対する予算措置額 b	7,123	12,182	15,184	49,226	76,592
b/a	0.7%	4.7%	4.8%	22.5%	9.6%

(注) 令和2年度当初予算の欄の「一般会計歳出追加額」は、「一般会計歳出」。

(出所) 財務省「補正予算の説明」等より作成。

3回の補正予算での基金に対する予算措置額の規模も割合も、いずれも当初予算の規模を大きく超えている。一般会計当初予算 102兆6,580億円のうち基金に関して7,123億円と全体の0.7%の割合しか占めていなかった。しかし補正予算による基金への追加の規模、歳出に占める割合はこれを大きく上回っている(図表6)。第3次補正による規模が大きく、一般会計第3次補正予算の歳出追加額21兆8,353億円のうち基金への予算措置は4兆9,226億円<sup>26</sup>と22.5%を占めている。歳出の4分の1近くが、複数年度の弾力的な支出が可能である基金に対して振り向けられ、しかも補正予算で対応する異例の財政政策と言えよう。次項では、特に基金への歳出規模が大きい第3次補正で予算措置が増えている要因について見ていく。

### 3. 令和2年度第3次補正予算の基金の特徴

令和2年度第3次補正予算編成の前提は、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」(令2.12.8閣議決定)である。この経済対策は、①新型コロナウイルス感染症の拡大防止策(財政支出5.9兆円程度)、②ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現(同18.4兆円程度)、③防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保(同5.6兆円程度)の3本柱に加えて、新型コロナウイルス感染症対策予備費の適時適切な執行(同(令和2年度)5.0兆円程度、(令和3年度)5兆円)から構成されている。財政支出は40.0兆円程度、事業規模は73.6兆円程度の大型経済対策である。

経済対策は「政府が特定の政策目的(例えば内需拡大、市場開放、緊急の物

<sup>26</sup> 一般会計分以外に、特別会計分としてエネルギー対策特別会計・エネルギー需給勘定から先端設備等導入促進補償制度推進基金造成費38億円が計上されている。

働安定)を持って、いくつかの具体的なかつ重要な経済に関する施策をパッケージとして決定したもの」<sup>27</sup>であって、従来は短期的な景気対策のために対処療法的に策定されることが多かった。しかし近年は感染症の拡大防止や景気の下振れ対策という予防的対応など、以前とは内容を異にする経済対策が策定されることが増えている。「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」の特徴は、これまで以上に経済構造の転換など中長期的課題への対応を多く含んでいることにある。

第3次補正予算も経済対策の3本柱への予算配分の割合を反映して、「ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現」に関して11兆6,766億円が計上され、経済対策に係る歳出追加額(経済対策関係経費)19兆1,761億円のうちの60.9%が充てられたことになる(図表7)。

図表7 令和2年度一般会計補正予算(第3次)フレーム

(単位:億円)

歳出		歳入	
1. 新型コロナウイルス感染症の拡大防止策	43,581	1. 税収	▲ 83,880
2. ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現	116,766	2. 税外収入	7,297
3. 防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	31,414	3. 前年度剰余金受入	6,904
小計(経済対策関係経費)	191,761	4. 公債金	223,950
4. その他の経費	252	(1)建設公債	38,580
5. 地方交付税交付金	4,221	(2)特例公債	185,370
6. 既定経費の減額	▲ 41,963		
(1)新型コロナウイルス感染症対策予備費	▲ 18,500		
(2)その他	▲ 23,463		
合計	154,271	合計	154,271

(出所) 財務省資料を一部加工。

経済構造の転換・好循環の実現を図るために、①デジタル改革・グリーン社会の実現、②経済構造の転換・イノベーション等による生産性向上、③民需主導の好循環の実現が掲げられ、多くの基金造成経費が予算に計上されている(図表5参照)。

デジタル改革・グリーン社会の実現では、地方共同法人地方公共団体情報システム機構に、デジタル基盤改革支援補助金1,788億円を支出して新規にデジタル基盤改革支援基金を造成し、自治体情報システムの標準化・共通化に向け

<sup>27</sup> 貝塚啓明、香西泰他監修『日本経済事典』(日本経済新聞社、1996年6月)876頁。

た整備などを行うこととしている。

今後 10 年程度の情報通信システムの先行きを見通し、国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）に令和元年度補正で新たに造成したポスト 5 G 情報通信システム基盤強化研究開発基金 1,100 億円に、令和 2 年度第 3 次補正で 900 億円を積み増して総額 2,000 億円の基金としている。同基金によるポスト 5 G 情報通信システムの開発支援は令和 8 年から令和 9 年頃までが予定されている<sup>28</sup>。

「カーボンニュートラルに向けた革新的な技術開発に対する継続的な支援を行う基金」、いわゆるグリーンイノベーション基金 2 兆円の新規造成も予算措置されて、NEDO に設置された。2050 年までのカーボンニュートラルを目標として、民間企業等へ今後 10 年間、継続して支援を行うための財源である。水素エネルギーなどの技術革新を推進する政策的方針は定まっているものの、グリーンイノベーション基金事業の基本方針も定まっていない段階での予算計上である<sup>29</sup>。予算編成の段階では、補正予算で赤字国債を発行してまず 1 兆円の基金を新設し、残額 1 兆円は後年度に予算化するか、あるいは石油石炭税の段階的な増税等の「カーボンプライシング」強化で賄うことが検討されていたが、菅総理が第 3 次補正で倍増の 2 兆円基金の造成を判断したと言われる<sup>30</sup>。

経済構造の転換・イノベーション等による生産性向上についても、基金への予算措置が多く行われている。中小企業等がポストコロナに向けて業態転換や新規分野への展開を支援して、我が国経済の構造転換を促すために、独立行政法人中小企業基盤整備機構に 1 兆 1,485 億円の基金を新規に造成している<sup>31</sup>。事業終了は令和 9 年度を予定している。

また、サプライチェーンが分断するリスクを回避して国内の生産拠点の確保等を図るために、第 1 次補正予算で一般社団法人環境パートナーシップ会議に新規造成した国内投資促進基金<sup>32</sup> 2,200 億円に対して第 3 次補正で 2,108 億円の積み増しを行っている。

---

<sup>28</sup> 経済産業省商務情報政策局情報産業課「ポスト 5 G 情報通信システム基盤強化研究開発事業について」（令 3.5）。

<sup>29</sup> 経済産業省はグリーンイノベーション基金事業全体を管理・運営する基本方針として、令和 3 年 3 月、「グリーンイノベーション基金事業の基本方針」を策定した（令 3.3.12 プレスリリース）。

<sup>30</sup> 『日経ヴェリタス』（令 3.1.31）7 面。

<sup>31</sup> 予算成立後に基金設置法人を公募したが、最終的には独立行政法人中小企業基盤整備機構を基金設置法人として株式会社パソナに事務局業務を委託することとなった。

<sup>32</sup> 国内投資促進基金は令和 2 年度第 1 次補正で 2,200 億円をかけて新規造成し、その後、予備費で 860 億円（令 2.10.16 閣議決定）、同第 3 次補正で 2,108 億円を追加している。

民需主導の好循環の実現では、一般社団法人全国信用保証協会連合会に7,837億円を支出して経営安定関連保証等特別基金を積み増し、中小企業等の資金繰り支援を行うほか、一般財団法人住宅金融普及協会に造成している住宅市場安定化対策給付基金に777億円を積み増して住宅取得の負担軽減を図っている。

第3次補正の内容は、経済構造の転換・好循環の実現に重点が置かれ、予算配分も手厚くなっている。その多くは基金の新規造成や既存基金への積み増しである。自治体情報システムの整備やポスト5G情報通信システムの研究開発、脱炭素化の技術開発、中小企業等の経済構造転換などは、我が国の経済成長を実現するためにも、また、国際経済社会において我が国として果たすべき役割を達成するために取り組んでいかなければならない重要課題であることは否定しない。しかし、第3次補正が成立したのは令和3年1月28日である。年度末が近く、ほどなく当初予算が成立して執行される時期である。この時点で補正予算を編成し、国会の審議を経て成立させなければならぬほど急を要する施策と言えるのであろうか。

#### 4. 基金制度の課題

令和2年度はかつてないほどの大規模な基金の新設や積み増しが相次いだ。令和3年度以降もこの傾向が継続するのか、それとも新型コロナウイルス感染症への対応による一時的な財政支出の膨張であったのかは、今後の推移を見ないとわからない。しかし今回、複数年度にわたる弾力的な支出を認める措置が急増したことにより、あらためて基金を巡る課題が明らかになった。

##### (1) 補正予算による大規模な基金造成の意義

バブル期、リーマン・ショック直後、平成24年の政権交代期において、補正予算による基金の新規造成や積み増しが行われてきた。令和2年度も補正予算によって基金に対する大規模な予算措置が実施されている。これらの中には補正予算に計上するほどの「緊要」性があるものばかりとは限らない。いくつかの事例を具体的に指摘したい。

国内投資促進基金は2,200億円を計上して、令和2年度第1次補正で新規造成された。予備費で860億円が追加され、更に第3次補正で2,108億円が積み増しされたが、令和2年度中の事業費の執行はなく、基金設置法人の事務費・人件費の400万円だけが当該年度に支出され、年度末残高は5,167億9,600万

円<sup>33</sup>であった。

ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発基金は、令和元年度補正で1,100億円の支出で新規造成されたが、当該年度の支出は行われなかった。補正予算成立が年度末の令和2年1月30日であったことからある程度は仕方ないと思われる。その後、令和2年度第3次補正で900億円が積み増され2,002億円の基金（含. 運用収入等）となったが、2年度中の支出は156億5,000万円、年度末残高は1,843億5,200万円<sup>34</sup>。第3次補正で900億円を積み増す必要があったのだろうか。

デジタル基盤改革支援基金は、第3次補正で1,788億円を計上して新規に造成された。事業は令和4年度までにオンライン手続の推進等で279億円、令和7年度までに自治体情報システムの標準化等で1,509億円の支出を見込んでいる<sup>35</sup>。5年間かけて実施する事業の全事業費を、令和2年度第3次補正で一括して基金として積み上げたことになる。

2兆円のグリーンイノベーション基金も第3次補正で新規造成された。年度内の収入支出はなく、翌3年度の収入見込は1,900万円（運用収入等）、支出見込は2,000億200万円（事業費等）、3年度末の残高見込は1兆8,000億1,700万円<sup>36</sup>である。基金の財源調達の特例国債による。現時点で2兆円の国債発行を行い、10年かけて取り崩していくことになる。例えば、5年単位で状況を見ながら必要な資金を調達する方が、ワイズスペンディング<sup>37</sup>の趣旨に沿う財政資金の有効活用であろう。

## （2）補正予算による中長期的な課題への取組

令和2年度第3次補正予算には、当初予算に入れるべき中長期的な施策の予算が多く計上された。麻生財務大臣は「この補正予算を早期に成立させていた

---

<sup>33</sup> 経済産業省「令和3年基金シートの中間公表（令和3年7月30日）」基金シート番号31。<[https://www.meti.go.jp/information\\_2/publicoffer/2021fykikin.html](https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/2021fykikin.html)>（令3.9.7最終アクセス）。

<sup>34</sup> 経済産業省「令和3年基金シートの中間公表（令和3年7月30日）」基金シート番号28。<[https://www.meti.go.jp/information\\_2/publicoffer/2021fykikin.html](https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/2021fykikin.html)>（令3.9.7最終アクセス）。

<sup>35</sup> 総務省「令和3年度基金シートの中間公表」基金シート番号1。<[https://www.soumu.go.jp/menu\\_yosan/jigyous3.html](https://www.soumu.go.jp/menu_yosan/jigyous3.html)>（令3.9.7最終アクセス）。

<sup>36</sup> 経済産業省「令和3年基金シートの中間公表（令和3年7月30日）」基金シート番号32。<[https://www.meti.go.jp/information\\_2/publicoffer/2021fykikin.html](https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/2021fykikin.html)>（令3.9.7最終アクセス）。

<sup>37</sup> ワイズスペンディングは、政策効果が乏しい歳出を徹底して削減し、政策効果の高い歳出に転換するもの（経済財政諮問会議（令2.7.8）への民間議員による提出資料3-1より）。

だいて着実に実行する、執行するという事で…同時に、迅速に対応を進めるべく、日本の中長期的な課題、そういうものについてももしっかり進めてまいりたい」<sup>38</sup>と述べ、第3次補正で中長期的な課題に取り組む方針を示した。

基金は本来、複数年度による事業の実施を前提としている。第3次補正で新規造成されたグリーンイノベーション基金は、今後10年間を見据えた財政支援を想定している。中長期的な課題へ取り組む基金と、「緊要」性を編成の要件とする補正予算への計上の整合性を検討すべきであろう。

### (3) 大型経済対策で懸念される基金の増大

令和2年12月に策定した「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」は財政支出40.0兆円程度、事業規模73.6兆円程度の大規模な経済対策である。この根拠について西村経済財政政策担当大臣は、令和2年7-9月期のGDPギャップ34兆円程度を「頭に置きながら、取りまとめ」<sup>39</sup>たことを明らかにしている。しかし、①需要不足の全てを財政で補うことは困難であり、②需給ギャップ34兆円は実質値であるにもかかわらず、経済対策の名目値と同列に論ずることには無理がある、③政府の「月例経済報告」が、経済対策を策定した頃の景気について「持ち直しの動きがみられる」と現状判断し、先行きについても「持ち直しの動きが続くことが期待される」<sup>40</sup>としているにもかかわらず、需要不足34兆円を前提に大幅に上回る40兆円程度の経済対策をまとめた、④経済対策には予備費や基金などすぐに財政支出に結びつかないものや投融資のように実行されても需給ギャップ縮小にはつながらない内容が含まれるなど多くの課題が指摘されている<sup>41</sup>。

コロナ禍によって経済活動が制約される中で、事業規模を拡大するために単年度では支出しきれない事業費を先取りして確保するために基金が使われたとの指摘<sup>42</sup>もある。先に大型経済対策の規模が打ち出され、実現するために基金を使っている<sup>43</sup>とも言われる。

<sup>38</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第1号39頁(令3.1.27)。

<sup>39</sup> 西村内閣府特命担当大臣記者会見要旨(第19回記者会見要旨(令2.12.8))における西村大臣の発言。

<sup>40</sup> 内閣府「月例経済報告」(令2.11)「我が国経済の基調判断」。

<sup>41</sup> 『日本経済新聞』(令2.12.17)17面。

<sup>42</sup> 『西日本新聞』(令2.12.9)3面。

<sup>43</sup> 『東京新聞』(令2.12.9)3面。

#### (4) 当初予算で定期的に積み増す基金

基金の意義は、複数年度にわたって弾力的な財政支出ができることにある。しかし中には、ほぼ毎年の当初予算で予算措置が行われる基金がある(図表8)。

例えば、学術研究助成基金は平成23年度当初予算によって853億円で新たに造成され、平成30年度第2次補正で臨時的に50億円が積み増された以外は、当初予算のみによって900億円から1,000億円程度が積み増しされてきた。一方、研究者に対して必要な資金を補助するために毎年度900億円程度の事業費等を支出している。事業費を取り崩し、毎年度それに相当する補助金を受け取るのであれば、あえて基金を設置する意義をどのように理解すれば良いのだろうか。基金設置団体への補助金事業として実施できるのではなかろうか。

図表8 毎年度の当初予算で予算措置が行われる基金

(単位:億円)

	平成27年度		平成28年度		平成29年度		平成30年度		令和元年度		令和2年度		令和3年度
	当初	補正	当初	補正	当初	補正	当初	補正	当初	補正	当初	補正	当初
学術研究助成基金	942	-	891	-	867	-	869	50	972	-	979	-	979
特定B型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金	572	295	572	458	572	72	572	22	572	177	1,187	34	1,173
地域医療介護総合確保基金(医療分)	602	-	602	-	602	-	622	-	689	-	796	-	851
地域医療介護総合確保基金(介護分)	483	-	483	-	483	-	483	-	549	-	549	-	549
漁業経営安定対策基金	231	-	197	-	140	-	109	-	63	211	137	527	196
経営安定関連保証等特別基金	70	-	62	15	40	-	46	99	46	26	60	12,448	61
東日本大震災復興交付金基金	3,173	-	1,477	-	525	-	805	-	573	153	113	-	-
生活拠点形成交付金基金等	1,056	-	1,012	-	807	-	828	-	890	-	791	-	721
放射性物質汚染廃棄物処理周辺環境整備基金	50	-	50	-	50	-	50	-	50	-	50	-	50
福島県民健康管理基金(除染対策事業)	1,658	717	2,290	1,915	1,177	-	469	-	492	-	100	-	55
福島県民健康管理基金(環境放射線モニタリング事業)	9	-	8	-	8	-	8	-	8	-	8	-	8
自立・帰還支援雇用創出企業立地補助事業基金	-	-	320	-	185	-	80	-	88	-	-	-	215
地域低炭素化出資事業基金	46	-	60	-	48	-	48	-	46	-	48	-	48

(注) 補正予算による予算措置は当該年度の補正による合計額。

(出所)「予算各目明細書」より作成。

#### (5) 基金造成に対するハードルの低下

従来、大型経済対策の策定等を契機として新規造成、既存基金への積み増しが行われることが多かった。近時は大規模な事業の展開や施策の実施が必要になった時には、基金が安易に使われることはないのだろうか。以前よりも基金造成に対するハードルが低くなっていることが懸念される。

2050年の脱炭素化は重要な政策課題である。再生エネルギーの活用や省エネなど長期的視野が必要で、財政支援も不可欠である。国・地方脱炭素実現会議の行程表「地域脱炭素ロードマップ」(令3.6.9)は自治体等の資金支援について「複数年度にわたり継続的かつ包括的に支援するスキームを構築する。」と明記し、「経済財政運営と改革の基本方針2021」(令3.6.18閣議決定)も、「2030年度目標の実現のため、複数年度にわたる取組を計画的に実施する新たな仕組

みを検討する。」と明記し、基金活用の可能性を示唆している。

企業の温暖化対策関連の技術開発支援に向けて「グリーンイノベーション基金とは別に、複数年度にわたる予算措置を実施する新たな仕組み検討すること」との要望も政府に提出されている<sup>44</sup>。

東京電力福島第一原子力発電所の処理水放出を見据えて、水産物の風評被害に対応する基金活用の選択肢が関係閣僚会議で決定される<sup>45</sup>など、大規模な財政資金を複数年度にわたって弾力的に支出できる仕組みが検討されている。

基金の新規造成や積み増しが過剰に行われると、財政資金の効率的で有効な使い方の観点から問題が生じかねない。例えば、会計検査院はこれまで、多額の執行残が生じないような基金規模の見直し、多額の国庫返納が生じないように適切な基金規模とすること、地方公共団体等に設置造成された基金について使用見込の低いものについての国庫への返納の促進等、随時の見直しを求めている<sup>46</sup>。

## おわりに

行政の効率的な執行に対する本格的な取組は、平成 20 年代に入ってから始まった。基金の透明化や国庫返納の促進など改善も進んだ。しかし、まだ不十分と思われる。基金シートは各府省庁が作成して、所管のホームページにおいて公表するため、国レベルで見た一覽性に欠け、記載ミスや合計の不一致等が生じて判明しにくい<sup>47</sup>。

基金について予算各目明細書への記載が行われるようになった。ただし、中には、所管府省庁が国会等への提出資料では基金造成の経費としながらも、予算各目明細書では基金造成の予算措置として記載されないこともある。

官民ファンドのように関係閣僚会議を設置して検討する場を設ければ、全体

---

<sup>44</sup> 自由民主党「2050年カーボンニュートラル実現推進本部」の緊急決議（令 3.5.24）による要望（「金融財政ビジネス」（令 3.7.19）第 10999 号 9 頁。日本経済新聞電子版（令 3.5.25）〈<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0DE2480G0U1A520C2000000/>〉。）。

<sup>45</sup> A L P S 処理水の処分に関する基本方針の着実な実行に向けた関係閣僚等会議「東京電力ホールディングス株式会社福島第一原子力発電所における A L P S 処理水の処分に伴う当面の対策の取りまとめ」（令 3.8.24）に、「冷凍可能な水産物の一時的買取り・保管や、冷凍できない水産物の販路拡大等について、機動的・効率的に対策が実施されるよう、基金等により、全国的に弾力的な執行が可能となる仕組みを構築する。」と明記された。

<sup>46</sup> 会計検査院「国庫補助金等により都道府県等に設置造成された基金についての報告書」（平 23.10）。会計検査院「国庫補助金等により基金法人に設置造成された基金の状況についての報告書」（平 25.10）。会計検査院「国庫補助金等により地方公共団体等に設置造成された基金について」（平 30.12）。

<sup>47</sup> 『日本経済新聞』（令 3.9.14）1 面。

の平仄を整えて一覧性がある取りまとめができると考えられる。あるいは、基金造成の根拠を明確にし、基金の統一的運用や情報公開の基準等について定める基金法ともいべき法律を制定することも検討する時期に来ているのではなかろうか。基金の透明性を改善し、説明責任を強化した上で、効率的な財政支出及びワイズスペンディングが今後も求められる。

(内線 75320)